4.50

NOTRE DROIT DE PRÉFÉRENCE

SUR

LE CONGO BELGE

ET LA

CONVENTION FRANCO-ALLEMANDE

DU 4 NOVEMBRE 1911

PAR

E. ROUARD de CARD

PROFESSEUR DE DROIT A L'UNIVERSITÉ DE TOULOUSE
MEMBRE DE L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL

AVEC 5 CARTES

PARIS

A. PEDONE
LIBRAIRE-ÉDITEUR
13, RUE SOUFFLOT, 13

J. GAMBER
LIBRAIRE
7, RUE DANTON, 7

1917

R. Biblioteca Universitaria
* PADOVA *
MISCELLANEA
176 Fas. 8°
N. 1

NOTRE DROIT DE PRÉFÉRENCE

SUR

LE CONGO BELGE

ET LA

CONVENTION FRANCO-ALLEMANDE

DU 4 NOVEMBRE 1911

DU MÊME AUTEUR :

LES TRAITÉS DE PROTECTORAT CONCLUS PAR LA FRANCE EN AFRIQUE
Paris, 1897. Un vol. in-8°. — Prix : **5** fr.

LES TRAITÉS ENTRE LA FRANCE ET LE MAROC
Paris, 1898. Un vol. in-8° avec une carte. — Prix : **6** fr.

LES TERRITOIRES AFRICAINS ET LES CONVENTIONS FRANCO-ANGLAISES
Paris, 1901. Un vol. in-8° avec sept cartes. — Prix : **8** fr.

LA FRANCE ET LES AUTRES NATIONS LATINES EN AFRIQUE
Paris, 1903. Un vol. in-8° avec cinq cartes. — Prix : **5** fr.

LES RELATIONS DE L'ESPAGNE ET DU MAROC *pendant le XVIII^e^ et le XIX^e^ siècles.*
Paris, 1905. Un vol. in-8° avec une carte et deux gravures. — Prix : **8** fr.

TRAITÉS DE LA FRANCE AVEC LES PAYS DE L'AFRIQUE DU NORD
ALGÉRIE, TUNISIE, TRIPOLITAINE, MAROC
Paris, 1909. Un vol. grand in-8° avec un supplément. — Prix : **12** fr.

TRAITÉS DE DÉLIMITATION CONCERNANT L'AFRIQUE FRANÇAISE
Paris, 1910. Un vol. gr. in-8° avec 17 cartes. — Prix : **10** fr.
Supplément, 1910-1913.
Paris, 1913. Un vol. gr. in-8° avec huit cartes. — Prix : **8** fr.

DOCUMENTS DIPLOMATIQUES POUR SERVIR A L'ÉTUDE DE LA QUESTION MAROCAINE
Paris, 1911. Un vol. gr. in-8° avec deux cartes. — Prix : **5** fr.

TRAITÉS ET ACCORDS CONCERNANT LE PROTECTORAT DE LA FRANCE AU MAROC
Paris, 1914. Un vol. in-8° avec 5 cartes. — Prix : **8** fr.

LA TURQUIE ET LE PROTECTORAT FRANÇAIS EN TUNISIE
Paris, 1916. Brochure in-8° avec deux cartes. — Prix : **5** fr.

NOTRE DROIT DE PRÉFÉRENCE

SUR

LE CONGO BELGE

ET LA

CONVENTION FRANCO-ALLEMANDE

DU 4 NOVEMBRE 1911

PAR

E. ROUARD de CARD
PROFESSEUR DE DROIT A L'UNIVERSITÉ DE TOULOUSE
MEMBRE DE L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL

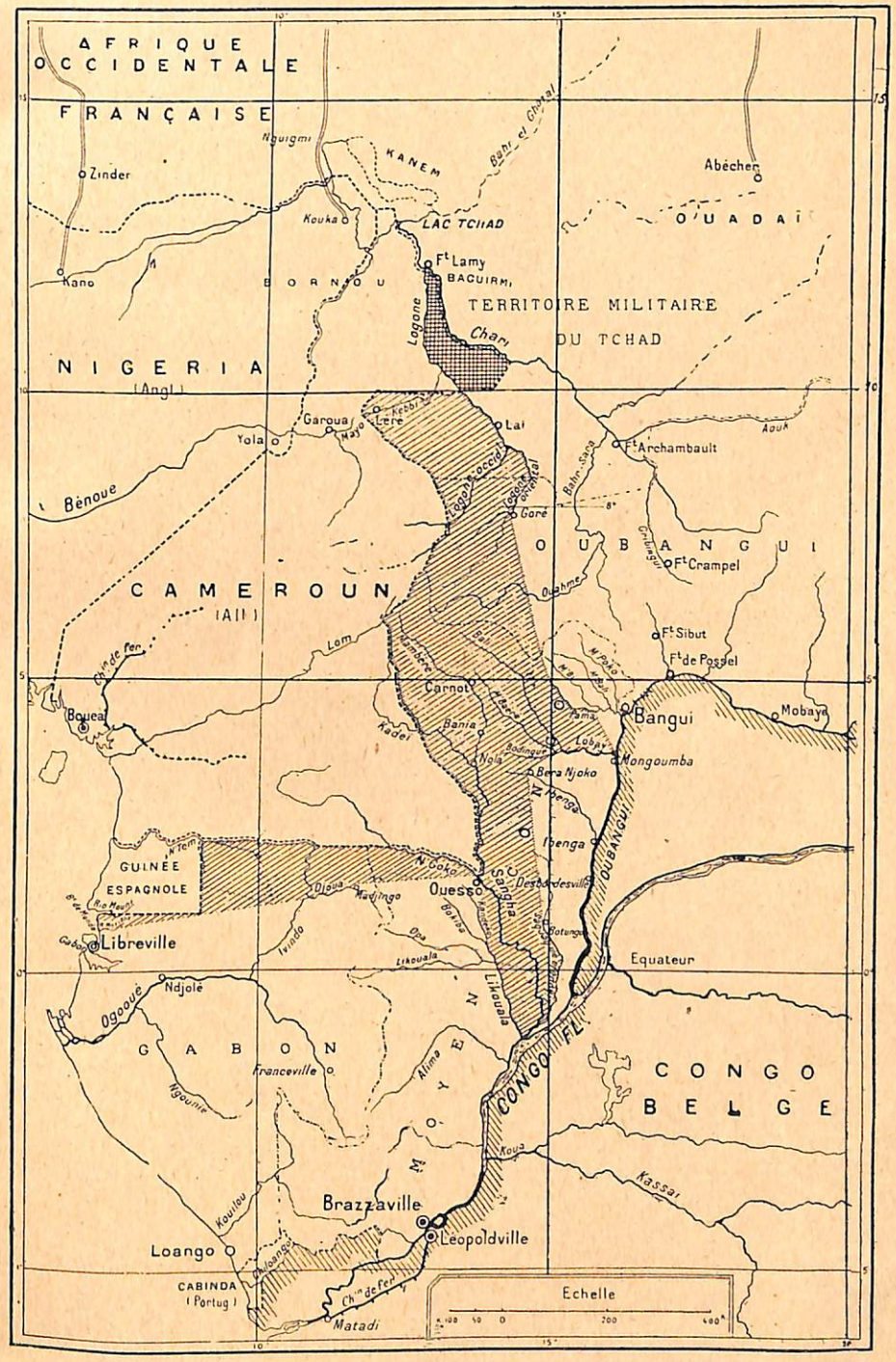
AVEC 5 CARTES

PARIS

A. PEDONE
LIBRAIRE-ÉDITEUR
13, RUE SOUFFLOT, 13

J. GAMBER
LIBRAIRE
7, RUE DANTON, 7

1917



LA DÉLIMITATION DU CONGO FRANÇAIS ET DU CAMEROUN

D'après la Convention du 4 novembre 1911

NOTRE DROIT DE PRÉFÉRENCE

SUR

LE CONGO BELGE

ET LA

CONVENTION FRANCO-ALLEMANDE

DU 4 NOVEMBRE 1911

Dans les premiers mois de l'année 1884, l'Association internationale africaine, qui avait fondé plusieurs stations sur la rive septentrionale du Bas-Congo[1] et le long de la vallée du Niari-Kouilou[2], se trouva tout-à-coup dans une situation extrêmement critique : elle se vit menacée de n'avoir plus aucune communication avec l'océan Atlantique[3].

D'une part, l'accès par l'estuaire du Congo pouvait lui être interdit, car l'Angleterre, par le traité du 26 février 1884, venait de reconnaître la souveraineté du Portugal sur la côte occidentale d'Afrique entre

---

1. Ces stations furent appelées : Vivi, Isanghila et Manyanga.

2. Ces stations furent appelées : Alexandreville, Grantville, Rudolfast, Frankville, Strauchville, Baudoinville, Stéphanville et Philippeville.

3. Wauters. *L'État indépendant du Congo*, p. 28.
Banning. *Le partage politique de l'Afrique*, p. 112.

le 8° et le 5°12′ de latitude sud, ainsi que sur le fleuve Congo jusqu'à la hauteur de Noki[1].

D'autre part, l'accès par la vallée du Niari-Kouilou pouvait lui être supprimé, puisque de Brazza élevait des prétentions exclusives sur cette vallée qu'il avait explorée avant Stanley[2].

Pour conjurer le péril qui pouvait ruiner tous ses projets, l'Association internationale se tourna vers la France et lui demanda son assistance. Les pourparlers qui furent alors engagés, aboutirent bientôt à un échange de lettres, datées des 23-24 avril 1884, entre M. Strauch, président de l'Association internationale du Congo et M. Jules Ferry, président du Conseil, ministre des affaires étrangères[3]. Aux termes de cet accord, notifié aux puissances étrangères[4], le gouvernement français « prenait l'en-
« gagement de respecter les stations de l'Association
« et de ne pas mettre obstacle à l'exercice de ses
« droits. »

En retour, l'Association internationale « désirant
« donner une nouvelle preuve de ses sentiments
« amicaux pour la France, s'engageait à lui donner

1. Le traité anglo-portugais souleva l'opposition de plusieurs puissances et finalement ne fut pas ratifié.

Le texte de ce traité se trouve dans l'ouvrage de Banning, à la page 102.

2. En 1882, de Brazza fit connaître que la voie directe entre la côte de Loango et la partie navigable du Congo était la vallée du Niari-Kouilou.

Profitant de ces indications, Stanley envoya de nombreux agents qui fondèrent dans cette vallée seize stations. Ce fut l'origine d'un conflit entre les deux célèbres explorateurs.

Banning. *Op. cit.*, p. 97.

Wauters. *Op. cit.*, p. 26.

3. Cet accord se trouve reproduit dans l'Appendice, document n° 1.

4. Cette notification fut faite le 31 mai 1884.

Livre jaune, Affaires du Congo, 1884-1895, n° 3.

« le droit de préférence, si, par des circonstances
« imprévues, elle était amenée un jour à réaliser ses
« possessions. »

Le droit de préférence ou de préemption[1] qui était ainsi concédé à la France dès 1884 et qui lui était confirmé l'année suivante[2], fut maintenu lorsque l'État indépendant du Congo remplaça l'Association internationale africaine[3].

Les représentants du nouvel État admirent sans difficulté la validité des actes internationaux de 1884 et de 1885, mais ils leur donnèrent une interprétation tout à fait inattendue.

Dans une lettre, adressée le 27 avril 1887, à M. Bourée, ministre de France, M. Eetvelde, administrateur général de l'État indépendant, prétendit que « l'Association internationale africaine, lors-
« qu'elle avait fait avec le Gouvernement de la Répu-
« blique l'arrangement de 1884, n'avait pas entendu
« et n'avait pu entendre, qu'en cas de réalisation de
« ses possessions, le droit de préférence reconnu à la
« France envers toutes les autres Puissances, pût
« être opposé à la Belgique, dont le roi Léopold
« était le souverain[4]; mais qu'il allait de soi que

1. Sur ce droit de préférence, on peut consulter :

Nys. *Le droit international*, 2e édition, t. II, p. 328 et suiv.

Bonfils-Fauchille. *Manuel de droit international*, 7e édition, n° 166.

2. Dans une lettre adressée, le 5 février 1885, à M. Jules Ferry, président du Conseil, M. le comte de Borchgrave, représentant de l'Association internationale, qui le même jour avait signé le traité de délimitation, déclarait expressément « que les engagements antérieurs ne recevaient aucune atteinte. »

3. L'Association internationale du Congo fut reconnue comme État indépendant par la Conférence de Berlin dans la séance du 26 février 1885.

4. La Belgique était bien une *puissance étrangère* vis-à-vis de l'État indépendant, puisqu'elle se rattachait à cet État par une union purement

« l'État du Congo ne pourrait céder ces mêmes pos-
« sessions à la Belgique sans lui imposer l'obligation
« de reconnaître le droit de préférence de la France,
« pour le cas où elle-même viendrait ultérieurement
« à la réaliser. »

M. Bourée, dans sa réponse datée du 29 avril 1887, se contenta de dire « qu'en accusant réception de la « communication, il prenait acte, au nom du Gou- « vernement de la République, de l'interprétation « qu'elle contenait, en tant que cette interprétation « n'était pas contraire aux actes préexistants[1]. »

La question juridique, soulevée par M. Eetvelde et laissée quelque temps en suspens[2], fut discutée au moment où la Belgique manifesta l'intention de s'annexer l'État indépendant du Congo[3].

Le gouvernement français aurait pu alors s'en tenir au texte même des lettres échangées en 1884 et refuser d'admettre l'interprétation donnée par M. Eetvelde; mais il ne voulut pas « créer de diffi- « cultés au Gouvernement d'une nation amie et il

---

personnelle. Donc, notre droit de préférence lui était opposable comme à toute autre puissance, en raison des termes généraux de l'accord de 1884.
Despagnet. L'État du Congo et la neutralité belge.
Revue politique et littéraire, nº du 23 juin 1894, p. 778 et suiv.

1. Ces lettres se trouvent reproduites dans l'Appendice, document nº 2.

2. Sur cette question, consultez :
Rouire. La France et l'État du Congo.
Revue politique et littéraire, nº du 2 juin 1894, p. 683.

3. Sur l'historique de l'annexion, on peut consulter :
Paul Fauchille. L'annexion du Congo à la Belgique et le droit international.
J. Delpech. La reprise de l'État indépendant du Congo.
J. Delpech et Marcaggi. Le transfert à la Belgique de l'État indépendant du Congo.
Revue générale de droit international public, 1895, p. 400; 1902, p. 468; 1911, p. 105 et suiv.

« renonça à se prévaloir vis-à-vis de lui des termes « généraux de l'arrangement[1]. »

Les dispositions conciliantes du Cabinet de Paris se manifestèrent nettement à deux reprises différentes.

En 1890, lorsqu'on publia le testament et le traité par lesquels le roi Léopold déclarait transmettre après sa mort ou céder éventuellement à la Belgique, les territoires congolais[2], M. Ribot, ministre des affaires étrangères, ne protesta pas formellement contre l'interprétation donnée, en 1887, par M. Van Eetvelde et sembla même l'admettre d'une façon implicite; il recommanda seulement à M. Bourée, ministre plénipotentiaire à Bruxelles, de rappeler au roi Léopold « les réserves qui avaient été formulées « à cette époque au nom du Gouvernement français », et de bien lui spécifier « que toute cession, qui serait « faite par la Belgique de ses droits sur le Congo, « donnerait équitablement ouverture au droit de « préférence à la France[3]. »

Bien plus, dans un entretien qu'il eût à ce propos avec le baron Lambermont, il déclara : « que le « droit de préemption de la France s'effaçait devant « celui de la Belgique, mais à la condition que « celle-ci se substituât aux engagements du roi

---

1. Lettre de M. Ribot, ministre des affaires étrangères, à M. Bourée, ministre de France, en date du 21 août 1890.
Livre jaune. Affaires du Congo, 1884-1895, nº 9.

2. Le testament publié était daté du 2 août 1889, tandis que le traité de cession était daté du 3 juillet 1890.

3. Dépêches adressées par M. Ribot, ministre des affaires étrangères, à M Bourée, ministre de France, en date du 12 juillet et du 21 août 1890.
Livre jaune. Affaires du Congo, 1884-1895, nº 6 et nº 9.

« Léopold[1]. » Du reste, la conversation entre M. Ribot et le baron Lambermont ne donna lieu à la signature d'aucun acte diplomatique.

Cinq ans plus tard, en 1895, lorsque le traité portant cession immédiate des territoires congolais à la Belgique[2] fut soumis à l'approbation des Chambres belges, M. Hanotaux, ministre des affaires étrangères, adopta la ligne de conduite que M. Ribot avait suivie en 1890. Il fit savoir au comte de Mérode qu'il était prêt à donner son assentiment à la reprise du Congo par la Belgique, mais qu'il exigeait « des « garanties analogues à celles qu'avait réclamées « son prédécesseur[3]. » Dans cette pensée, il engagea avec le baron d'Anethan des pourparlers qui aboutirent à la conclusion de l'arrangement du 5 février 1895[4], ayant pour objet de régler le droit de préférence de la France en vue du transfert à la Belgique des territoires de l'État indépendant[5].

Le transfert qu'on prévoyait alors n'eut pas lieu, parce que le projet de loi relatif à la cession fut

1. Discours prononcé au Sénat par M. Ribot, dans la séance du 9 février 1912.

Journal officiel, nº du 10 février 1912, Sénat, p. 207.

2. Ce traité était daté du 9 janvier 1895.

3. Dépêche de M. Hanotaux, ministre des affaires étrangères, à M. Bourée, ambassadeur de France, en date du 9 janvier 1895.

Livre jaune. Affaires du Congo, 1884-1895, nº 12.

4. Cet arrangement se trouve reproduit dans l'Appendice. Document nº 3.

5. Sur l'historique et la portée de cet arrangement, on peut consulter :

X. L'arrangement du 5 février 1895, touchant le droit de préférence réservé à la France.

Revue générale de droit international public, 1895, p. 545.

X. Le droit de préférence de la France sur les territoires de l'État indépendant.

Bulletin du Comité de l'Afrique française, 1895, supplément, p. 37.

retiré, en mai 1895, à la demande du roi Léopold et ensuite ajourné, en août 1901, par le Parlement belge.

Plusieurs années s'écoulèrent sans qu'une solution définitive intervint. Ce fut seulement à la date du 15 novembre 1908 que l'annexion de l'État indépendant à la Belgique fut réalisée en vertu du traité de cession du 28 novembre 1907 et de l'acte additionnel du 5 mars 1908[1].

A la suite de l'annexion, le gouvernement belge se trouva substitué à l'État indépendant dans toutes les obligations résultant des lettres échangées entre M. Jules Ferry et M. Strauch; en conséquence, le 23 décembre 1908, il conclut avec le gouvernement français un arrangement[2], semblable à celui du 5 février 1895[3], qui déterminait les cas d'ouverture et le mode d'exercice de notre droit de préférence sur les territoires congolais.

Dans cet arrangement, il était dit qu'au cas où la Belgique voudrait faire une vente, un échange, une concession ou une location de ses possessions congolaises[4] avec un État étranger ou une Compagnie

1. Le traité de cession et l'acte additionnel furent approuvés par la loi belge du 18 octobre 1908.

Un arrêté royal du 4 novembre 1908, pris en exécution de l'article 4 du traité de cession, fixa au 15 novembre 1908 la date à laquelle la Belgique devait assumer l'exercice de son droit de souveraineté sur les territoires de l'État indépendant.

2. Cet arrangement se trouve reproduit dans l'Appendice. Document nº 3.

3. L'arrangement franco-belge de 5 février 1895 était devenu caduc, parce que, comme on l'a vu, le traité de cession n'avait pas été approuvé par les Chambres belges.

4. L'article 1 de l'arrangement vise tous les territoires congolais indistinctement.

Lors des négociations de 1895, un désaccord s'étant produit entre les

étrangère, le gouvernement belge devrait avoir une conversation préalable avec le gouvernement français[1]. De plus, il y était dit que le gouvernement belge ne pourrait jamais faire une cession à titre gratuit de tout ou partie des mêmes possessions[2].

Notre droit de préférence sur le Congo belge, reconnu et précisé par l'accord du 23 décembre 1908[3], semblait ne plus pouvoir être contesté par une puissance quelconque. Mais, lors du règlement de la question marocaine, l'Allemagne éleva certaines prétentions à propos de l'exercice de ce droit et voulut les faire constater par une déclaration écrite.

Pour « adoucir l'exigence » de la chancellerie allemande, les négociateurs français proposèrent une formule générale qui fut insérée dans la convention du 4 novembre 1911, relative à la délimitation des possessions françaises et allemandes dans l'Afrique équatoriale.

---

deux gouvernements à propos « des territoires acquis par le Congo au delà des limites primitives de l'Association africaine. »

Dépêche de M. Bourée, ministre de France, à M. Hanotaux, ministre des affaires étrangères, en date du 9 janvier 1895.

Livre jaune. Affaires du Congo, 1884-1895, n° 13.

1. L'article 1 de l'arrangement ne prévoit pas l'intervention d'une autre puissance.

2. L'article 2 de l'arrangement vise expressément la cession à titre gratuit des possessions congolaises.

Lors des négociations de 1895, un désaccord s'était produit entre les deux gouvernements à propos « de l'aliénation éventuelle à titre gratuit. »

Dépêche précédemment citée.

3. Sur l'historique et la portée de cet arrangement, on peut consulter :

G. Regelsperger. Accord franco-belge du 23 décembre 1908, relatif aux territoires congolais.

Revue générale de droit international public, 1911, p. 208 et suiv.

X. Le droit de préférence et les limites franco-belges.

Bulletin du Comité de l'Afrique française, 1912, p. 236.

De là, l'article 16 de cette convention, ainsi conçu :

« Dans le cas où le statut territorial du Bassin con-
« ventionnel du Congo, tel qu'il est défini par l'Acte
« de Berlin du 26 février 1885[1], viendrait à être mo-
« difié du fait de l'une ou de l'autre des parties
« contractantes, celles-ci devraient en conférer entre
« elles ; comme aussi avec les autres puissances si-
« gnataires de l'acte de Berlin[2]. »

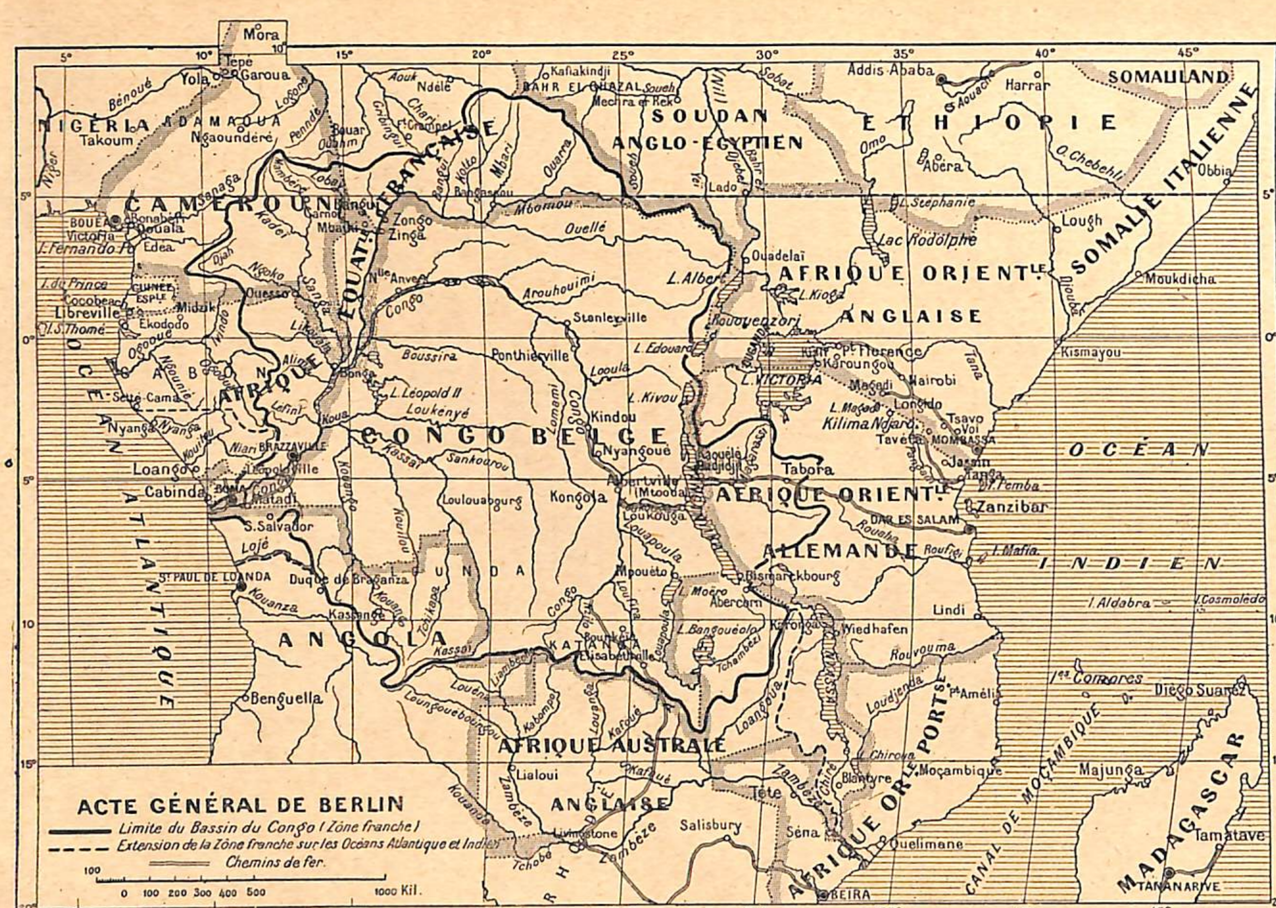
Nous nous proposons d'étudier cette clause.

Nous montrerons comment elle fut élaborée et quelle était sa véritable portée. Nous nous demanderons, en terminant, si elle n'a pas été atteinte par la survenance de la guerre européenne.

---

1. Ce bassin comprend :
Une partie de la colonie française de l'Afrique équatoriale ;
Le Congo belge ;
La colonie portugaise de Cabinda ;
La partie septentrionale de la colonie portugaise d'Angola ;
Le nord-est de la colonie britannique de Rhodésia ;
La partie septentrionale de la colonie portugaise de Mozambique ;
L'Afrique orientale allemande ;
Les possessions britanniques de l'Ouganda et de l'Est-Africain ; ainsi que la partie continentale des protectorats de Zanzibar ;
La partie méridionale de la Somalie italienne ;
La partie méridionale de l'Abyssinie au sud du 5° de latitude nord ;
Voir à ce sujet :
La neutralité du Bassin conventionnel du Congo.
Bulletin du Comité de l'Afrique française, 1916, Supplément, p. 68.

2. Les puissances signataires de l'Acte de Berlin, sont les suivantes :
Allemagne, Autriche-Hongrie, Belgique, Danemark, Espagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie, Pays-Bas, Portugal, Russie, Suède, Norwège et Turquie.



Afrique Française.

LE BASSIN CONVENTIONNEL DU CONGO

D'après l'Acte de Berlin du 26 février 1885.

§ I

Élaboration de cette clause.

L'Allemagne qui possédait les colonies du Cameroun et de l'Est-Africain[1], songeait à réunir ces deux colonies pour constituer un immense empire colonial s'étendant de l'océan Indien à l'océan Atlantique. Sa diplomatie crut pouvoir réaliser ce vaste projet quand, après l'incident d'Agadir[2], elle engagea de nouvelles négociations avec le gouvernement français[3]. Sous prétexte qu'elle nous laissait pleine liberté d'action au Maroc et qu'elle nous permettait d'assumer le protectorat de ce pays[4], elle s'empressa

---

1. Le Cameroun a été conquis par les troupes franco-anglaises en février 1916.

L'Est-Africain sera prochainement conquis par les troupes anglo-belges qui ont occupé Tabora et Dar-ès-Salam en septembre 1916.

2. Le 1er juillet 1911, M. de Schoen, ambassadeur d'Allemagne à Paris, fit savoir à M. de Selves, ministre des affaires étrangères, que « le Gouver-« ment allemand avait décidé d'envoyer à Agadir un bâtiment de guerre « pour prêter, en cas de besoin, aide et secours à ses sujets et protégés. »

3. Ces négociations commencèrent à Berlin, le 9 juillet 1911, entre M. Jules Cambon, ambassadeur de la République française et M. de Kiderlen-Wæchter, secrétaire d'état des affaires étrangères de l'Empire allemand.

4. Voir à ce sujet notre ouvrage :

Traités et accords concernant le protectorat de la France au Maroc.

La convention, relative au Maroc, signée le 4 novembre 1911, entre la France et l'Allemagne, se trouve reproduite dans cet ouvrage à la page 75.

de nous réclamer des compensations aussi importantes que peu justifiées[1].

M. de Kiderlen, secrétaire d'état aux affaires étrangères, commença par demander tantôt le Congo français depuis l'Océan jusqu'à la Sangha[2] et tantôt le Gabon avec le Moyen-Congo[3], en échange du nord du Cameroun et du Togoland. Mais, de suite, il se vit opposer une fin de non-recevoir par le gouvernement français qui ne pouvait prendre au sérieux des demandes si excessives[4]. Il jugea alors nécessaire de réduire un peu ses prétentions : il se montra disposé à nous abandonner le *Bec de Canard*, si nous consentions à lui céder les vastes régions situées à l'Est et au Sud du Cameroun, avec un double accès territorial au Moyen-Congo et à l'Oubangui[5].

Nous lui accordâmes tout ce qu'il demandait.

Malgré les lourds sacrifices consentis par nous[6],

1. L'Allemagne n'avait aucun droit particulier sur le Maroc.

Comme le disait M. Jules Cambon, ambassadeur de la République française à M. de Kiderlen, secrétaire d'état aux affaires étrangères : « Vous « ne nous cédez rien au Maroc, vous n'abandonnez que des droits que vous « partagez avec toute l'Europe. »

Dépêche de M. Jules Cambon, ambassadeur, à M. de Selves, ministre des affaires étrangères, en date du 16 juillet 1911.

Livre jaune. Affaires du Maroc, 1910-1912, nº 455.

2. Dépêche de M. Jules Cambon, ambassadeur, à M. de Selves, ministre des affaires étrangères, en date du 16 juillet 1911.

Livre jaune. Affaires du Maroc, 1910-1912, nº 455.

3. Dépêche de M. de Selves à M. Jules Cambon, en date du 20 juillet 1911.

Livre jaune. Affaires du Maroc, 1910-1912, nº 463.

4. Dépêches de M. de Selves, ministre des affaires étrangères à M. Jules Cambon; ambassadeur, en date des 17 et 20 juillet 1911.

Livre jaune. Affaires du Maroc, 1910-1912, nos 456 et 463.

5. Dépêche de M. Jules Cambon, ambassadeur, à M. de Selves, ministre des affaires étrangères, en date des 1er août et 16 octobre 1911.

Livre jaune. Affaires du Maroc, 1910-1912, nos 480 et 591.

6. Par la convention du 4 novembre 1911, relative à l'Afrique équatoriale, l'Allemagne était censée échanger des territoires français d'une superficie de 275.000 kilomètres carrés contre un territoire allemand de 15.000 kilomètres carrés.

Voir à ce sujet, notre ouvrage :

Traités de délimitation concernant l'Afrique française. Supplément, 1910-1913, p. VII et suiv.

la diplomatie allemande ne se tint pas pour satisfaite et porta la conversation sur un autre terrain. Comme elle supposait que le gouvernement belge, pour des raisons financières, serait bientôt contraint d'abandonner le Congo[1], elle eût l'idée de se faire céder le droit de préférence que la France possédait sur la colonie belge. Mais les négociateurs français lui démontrèrent qu'une pareille cession était impossible au point de vue juridique. En effet, le droit de préférence « avait été accordé par le Roi Léo- « pold à la France seule dans des conditions spécia- « les[2] » et « lui avait été attribué à titre gracieux et amical[3] ». Dès lors, la France ne pouvait le céder, parce qu'il s'agissait d'un droit personnel et non transmissible[4].

1. Trois ans plus tard, en avril 1914, M. de Jagow, secrétaire d'état aux affaires étrangères, causant avec M. Jules Cambon, lui dit : « Ne trou- « vez-vous pas que le Roi Léopold a placé sur les épaules de la Belgique un « poids trop lourd? La Belgique n'est pas assez riche pour mettre en valeur « ce vaste domaine. C'est une entreprise au-dessus de ses moyens finan- « ciers et de ses forces d'expansion. Elle sera obligé à y renoncer. »

Deuxième *Livre gris*, 1914-1915, nº 2.

2. Baron Beyens. *L'Allemagne avant la guerre*, p. 231.

3. Nys. *Le droit international*, 2e édition, t. II, p. 329.

4. Voir, à ce sujet, les discours suivants :

Discours prononcé à la Chambre par M. de Selves, ministre des affaires étrangères, dans la séance du 14 décembre 1911.

Journal officiel du 15 décembre 1911, Chambre des députés, p. 3976.

Discours prononcé au Sénat par M. Poincaré, président du conseil et ministre des affaires étrangères, dans la séance du 10 février 1912.

Journal officiel, nº du 11 février 1912, Sénat, p. 222.

Discours prononcé à la Chambre par M. Paul Deschanel, président de la Commission des affaires extérieures, dans la séance du 16 décembre 1911.

Journal officiel, nº du 17 décembre 1911, Chambre des députés, p. 4047.

Voyant qu'elle ne pouvait se faire céder notre droit de préemption sur le Congo belge[1], la chancellerie allemande résolut de soumettre l'exercice de ce droit au contrôle de l'Allemagne.

Au moment où les négociations semblaient toucher à leur fin et où l'accord concernant l'Afrique équatoriale allait être paraphé[2], un véritable coup de théâtre se produisit à Berlin.

Subitement, le 26 octobre 1911, M. de Kiderlen-Wæchter « demanda que dans une lettre interpréta-« tive du traité, il fut parlé des éventualités qui « pourraient se produire au regard du Congo belge « et de l'usage que la France ferait de son droit « de préférence, en précisant que le Gouvernement « de la République s'engagerait à en conférer alors « avec le gouvernement allemand[3]. »

M. Jules Cambon refusa d'examiner cette demande « aussi nouvelle qu'inattendue » et déclara vouloir en référer au ministre des affaires étrangères[4].

M. de Selves, mis au courant de cet incident, ré-

1. Le 16 novembre 1911, devant la commission du Reichstag, M. de Kiderlen, fit la déclaration suivante : « La question du droit de préemption « était, dit-il, compliquée, parce que la Belgique avait toujours soutenu qu'il « s'agissait d'un droit qui était personnel à la France et qui ne pouvait être « cédé par elle. »

Bulletin du Comité de l'Afrique française, 1911, p. 441.

2. L'accord, réglant le statut politique du Maroc, avait été paraphé *ne varietur* dès le 11 octobre 1911.

3. Circulaire adressée, le 4 novembre 1911, par M. de Selves, ministre des affaires étrangères, aux représentants de la République française à Saint-Pétersbourg et à Londres.

Livre jaune. Affaires du Maroc, 1910-1912, nº 617.

4. Dépêches de M. Jules Cambon, ambassadeur, à M. de Selves, ministre des affaires étrangères, en date des 26 et 27 octobre 1911.

Livre jaune. Affaires du Maroc, 1910-1912, nos 607 et 611.

pondit à notre ambassadeur qu'il n'y avait pas lieu de parler du droit de préemption dans la convention concernant l'Afrique équatoriale. « Il ne m'est pas « possible, disait-il, d'admettre dans la lettre expli-« cative de l'accord territorial aucune mention qui « soit relative à la clause de préférence du Congo « belge.

« La proposition en question, formulée d'ailleurs « à la dernière heure[1], est de nature à soulever des « difficultés aussi bien pour l'Allemagne que pour la « France. Avec quelque précaution qu'elle soit abor-« dée et indiquée, elle peut être grosse de difficul-« tés. Elle présente des aspects très complexes et « c'est une des questions qui ne peuvent être exa-« minées à nous seuls[2].

« Si les problèmes que le Secrétaire d'État entre-« voit viennent jamais à se poser, je ne dis pas qu'il « n'y ait pas lieu d'en causer tant avec le Gouverne-« ment allemand qu'avec d'autres Puissances encore, « mais nul de nous ne saurait répondre que nos con-« ventions anticipées ne puissent présenter des dan-« gers.

1. Il convient de noter que M. de Kiderlen, au début des négociations, avait affirmé qu'en Allemagne on ne songeait pas à notre droit de préemption sur le Congo belge.

Dépêche de M. Jules Cambon, ambassadeur, à M. de Selves, ministre des affaires étrangères, en date du 24 juillet 1911.

Livre jaune. Affaires du Maroc, 1910-1912, nº 467.

2. M. de Selves estimait, avec juste raison, que la France et l'Allemagne ne pouvaient, en dehors de la Belgique, modifier notre droit de préemption sur le Congo belge. Aussi, avant de faire proposer à M. de Kiderlen la formule de l'article 16, il prit soin d'en aviser le ministre de Belgique à Paris.

Dépêche de M. de Selves, ministre des affaires étrangères, à M. Klobukowski, ministre de France à Bruxelles, en date du 1er novembre 1911.

Livre jaune. Affaires du Maroc, 1910-1912, nº 631.

« Je suis persuadé que le Secrétaire d'État voudra « bien s'en rendre compte[1]. »

En même temps que le gouvernement français manifestait l'intention de ne pas céder, le gouvernement allemand, de son côté, se déclarait résolu à maintenir sa demande[2]. A un moment, les rapports devinrent tellement tendus entre les négociateurs qu'il y eût « danger de rupture[3] .»

Toutefois, au bout de quelques jours, une certaine détente se produisit.

M. Jules Cambon suggéra à M. de Selves une combinaison ingénieuse pour sortir de l'impasse où l'on se trouvait. A la date du 30 octobre 1911, il adressa au ministre des affaires étrangères la note suivante :

« En raison de l'importance de la question qui « nous est posée au sujet du Congo belge, je me « suis demandé, écrivait-il, si nous ne pourrions pas « trouver une formule qui nous permettrait de ne « pas répondre par un refus pur et simple. Il serait « désirable que cette formule ne spécifiât pas qu'on « acquiescerait à la demande d'une puissance nom- « mément désignée. Pour écarter cet inconvénient,

1. Dépêche de M. de Selves, ministre des affaires étrangères, à M. Jules Cambon, en date du 27 octobre 1911.

Livre jaune. Affaires du Maroc, 1910-1912, nº 610.

2. La tension des relations diplomatiques entre la France et l'Allemagne causa une vive émotion en Belgique où l'on connaissait les visées allemandes sur le Congo belge.

Voir à ce sujet :

Le Temps, nºs des 4, 7 et 8 novembre 1911.

Le Bulletin du Comité de l'Afrique française, 1911, p. 458.

3. Dépêche de M. Jules Cambon, ambassadeur, à M. de Selves, ministre des affaires étrangères, en date du 27 octobre 1911.

Livre jaune. Affaires du Maroc, 1910-1912, nº 612.

« ne serait-il pas possible de généraliser les termes « de notre réponse? Si, ce qui est improbable, le « Congo belge venait jamais à disparaître, il est « clair que sa disparition entraînerait dans les rela- « tions des puissances limitrophes des modifications « qui les amèneraient à conférer entre elles.

« Appelés à exercer sur cette succession notre « droit de préférence, nous tiendrons compte de ces « préoccupations. Par suite, nous pourrions dire que « nous ne refuserons pas à entrer en communication « avec ces Puissances. Une telle déclaration serait « seulement la reconnaissance d'une nécessité qui « s'imposera à nous en tout cas, puisque, si l'éven- « tualité de la disparition du Congo belge vient ja- « mais à se produire, l'absorption de ce pays ne « pourrait être réalisée sans une entente avec ses « voisins, même si elle se fait toute entière à notre « profit.

« Une semblable déclaration serait la reconnais- « sance du fait que nous considérons la voie diplo- « matique comme la première ouverte pour écarter « les difficultés qu'il vaut mieux ne pas laisser naî- « tre, puisque la demande actuelle du Gouverne- « ment allemand est de nature à les faire prévoir[1]. »

Écoutant les suggestions de notre ambassadeur, M. de Selves réussit à trouver une formule générale[2]

1. Dépêche de M. Jules Cambon, ambassadeur, à M. de Selves, ministre des affaires étrangères, en date du 30 octobre 1911.

Livre jaune. Affaires du Maroc, 1910-1912, nº 622.

2. Dans sa *Chronique de l'an 1911*, M. Mermeix a prétendu que c'était M. Caillaux, président du Conseil, qui avait trouvé « la solution élégante « de la question du Congo belge. »

Cette affirmation est absolument contredite par les documents du *Livre jaune*.

indiquant que « dans le cas où le statut territorial du « Bassin conventionnel du Congo viendrait à être « modifié du fait de l'une ou de l'autre des Puissan- « ces contractantes, celles-ci devraient en conférer « entre elles comme aussi avec les autres Puissances « signataires de l'Acte de Berlin du 26 février 1885[1].»

Cette formule ne faisait aucune allusion à notre droit de préférence sur le Congo belge ; elle « asso- « ciait l'action des autres Puissances à celle de « l'Allemagne en cas de remaniement territorial dans « le Bassin conventionnel[2]. » Elle avait l'avantage de donner satisfaction à la chancellerie allemande, sans éveiller les susceptibilités et les inquiétudes du gouvernement belge[3]. Après avoir été légèrement retouchée, elle fut proposée par M. Jules Cambon à M. de Kiderlen qui voulut bien l'accepter.

Notre ambassadeur annonça à M. de Selves la fin du conflit par une dépêche datée du 31 octobre 1911 : « Dans la longue entrevue, écrivait-il, que j'ai eue « avec le Secrétaire d'État, aujourd'hui, la question « de notre droit de préférence relativement à la suc-

1. Dépêche de M. de Selves, ministre des affaires étrangères, à M. Jules Cambon, ambassadeur, en date du 30 octobre 1911.
Livre jaune. Affaires du Maroc, 1910-1912, nº 623.

2. Dépêche de M. de Selves, ministre des affaires étrangères, à M. Klobukowski, ministre plénipotentiaire à Bruxelles, en date du 1er novembre 1911.
Livre jaune. Affaires du Maroc, 1910-1912, nº 631.

3. Comme l'a dit justement un diplomate belge : « La Belgique n'aurait « pas compris que l'abandon d'un droit aussi personnel et visant une colonie « belge, fit partie des stipulations du traité relatif au Maroc. Le gouverne- « ment de la République, prévoyant son opposition et en appréciant les rai- « sons, ne consentit pas à ce que le droit de préférence fut mentionné dans « la lettre explicative. »
Baron Beyens. *Op. cit.*, p. 251.

« cession du Congo belge, a fait l'objet de la dis- « cussion la plus serrée.

« Je me suis refusé, conformément aux vues de « Votre Excellence, à ce qu'il fut fait allusion à notre « droit de préférence dans la déclaration que demande « l'Allemagne.

« Le texte que j'ai proposé est le suivant :

« *Dans le cas où le statut territorial du Bassin « conventionnel du Congo, tel qu'il est défini par « l'Acte de Berlin du 26 février 1885, viendrait à « être modifié du fait de l'une ou de l'autre des « Puissances contractantes, celles-ci devraient en « conférer entre elles, comme aussi avec les autres « Puissances signataires dudit Acte de Berlin.*

« Ce texte est conforme à celui que Votre Excel- « lence m'a indiqué, sauf, y est-il ajouté, que le « statut territorial en question est celui qui est établi « par l'Acte de Berlin; cette indication justifie l'in- « tervention des Puissances signataires.

« Je ne crois pas utile de rapporter ici les détails « d'une discussion qui a soulevé un grand nombre « de questions. M. de Kiderlen a finalement accepté « le texte précité, naturellement sous réserve de « l'avis de M. de Bethmann-Hollweg[1]. »

La formule, ainsi admise de part et d'autre, ne fut pas insérée dans la note explicative: elle constitua l'article 16 de la convention, signée à Berlin le 4 novembre 1911, entre la France et l'Allemagne,

1. Dépêche de M. Jules Cambon, ambassadeur, à M. de Selves, ministre des affaires étrangères, en date du 31 octobre 1911.
Livre jaune. Affaires du Maroc, 1910-1912, nº 626.

pour la délimitation de leurs possessions respectives dans l'Afrique équatoriale[1].

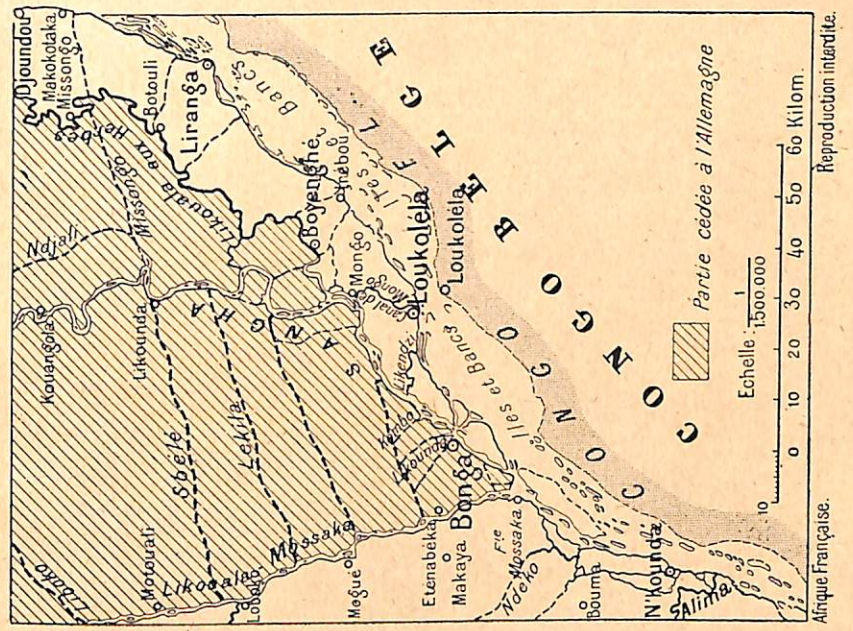
Nous avons donné plus haut le texte de cet article[2].

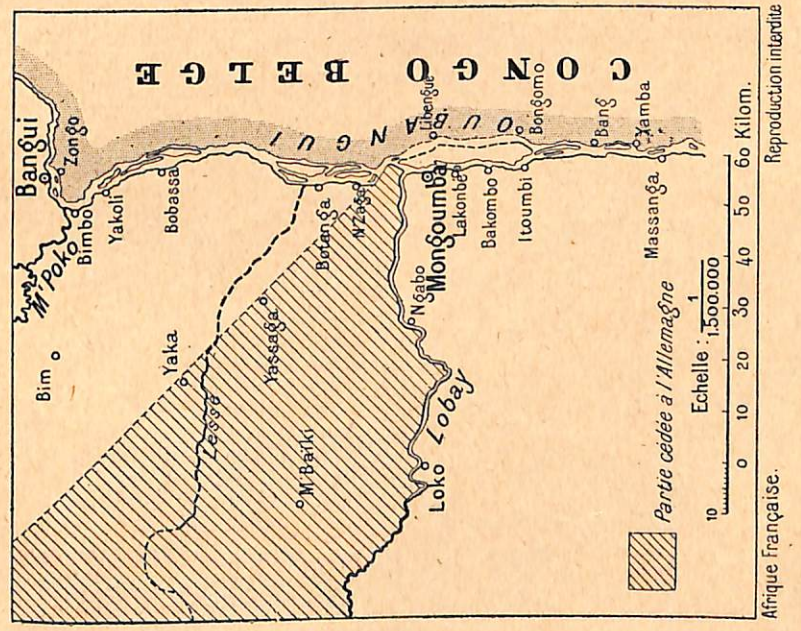
---

1. Cette convention est reproduite intégralement dans notre ouvrage : *Traités de délimitation concernant l'Afrique française*, Supplément 1910-1912, p. 7 et suiv.

Cette convention, dite de délimitation, avait pour objet principal l'échange de territoires d'inégale importance.

2. Voir à la page 17.





L'ACCÈS DES ALLEMANDS AU CONGO ET A L'OUBANGUI
D'après la Convention du 4 novembre 1911.

§ II.

Portée de cette clause.

A la Chambre des députés et au Sénat, lorsque fut discuté le projet de loi relatif à la convention franco-allemande du 4 novembre 1911, une très vive controverse se produisit sur le point de savoir quelle était la véritable portée de l'article 16.

Au dire de certains orateurs, cet article qui visait toutes les modifications concernant le statut du Bassin conventionnel du Congo, ne compromettait en rien notre droit de préférence sur la colonie belge. Sans doute, au cas où ce droit serait exercé, la France et la Belgique seraient tenues de faire intervenir les autres puissances signataires de l'acte de Berlin; mais une pareille intervention n'aurait pu être évitée, même en l'absence d'une clause particulière[1]. En définitive, la stipulation dont il s'agissait, devait

---

1. A cela on pouvait objecter que, même en admettant comme possible une pareille intervention de la part de ces puissances, on ne comprenait pas pourquoi nous nous imposions, *par avance*, l'obligation de conférer avec elles ou de prendre leur avis.

Néanmoins, certains publicistes ont complètement approuvé l'insertion de l'article 16 dans l'accord franco-allemand.

André Tardieu. *Le Mystère d'Agadir*, p. 586.

Mermeix. *La Chronique de l'an 1911*, p. 182.

être considérée comme « une garantie pour la France « et pour les autres États intéressés[1]. »

Cette manière de voir fut soutenue surtout par les représentants du gouvernement, qui obéissaient « à l'impérieuse nécessité » de faire voter le traité et qui cherchaient à le présenter sous le jour le plus favorable.

Devant la Chambre des députés, M. de Selves, ministre des affaires étrangères, s'efforça de démontrer que notre droit de préférence demeurait intact.

« Nous avons, disait-il, inséré un article dispo-
« sant que si des modifications dans le statut terri-
« torial du Bassin du Congo venaient à se produire,
« alors la France ne refuserait pas de causer avec
« l'Allemagne, comme aussi avec toutes les puis-
« sances signataires de l'acte de Berlin en 1885. De
« sorte, que si vous voulez bien y réfléchir, non seu-
« lement vous ne trouvez pas le moindre danger
« dans cette clause, mais vous y trouvez une *ga-*
« *rantie* lorsque des changements profonds vien-
« draient à se produire dans le Bassin conventionnel
« du Congo.

« Est-ce que vous vous imaginez que nous pou-
« vons empêcher que des conversations se produisent
« entre les grands pays qui se trouveront-là ?

« Et alors, qu'avons-nous fait? Nous avons par
« avance régularisé ces conversations inévitables, et,
« au lieu de se produire entre tel ou tel, elles devront

1. Rapport fait par M. Baudin, sénateur, au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi relatif à la convention franco-allemande du 4 novembre 1911.

Annexe nº 24. Sénat, session ordinaire 1912, p. 110.

« se produire, si elles se produisent, dans cette
« grande conférence de tous les pays, signataires de
« l'acte de Berlin de 1885.

« Et, les puissances qui ont examiné cette clause
« ne s'y sont pas méprises, loin de voir un danger
« dans les stipulations que nous avons insérées au
« contrat, c'est une *garantie* que l'on doit y trou-
« ver[1]. »

Devant le Sénat, M. Poincaré, président du Conseil et ministre des affaires étrangères, donna une explication à peu près identique.

« Plusieurs orateurs, disait-il, ont attiré l'attention
« du Sénat sur l'article 16 de la convention, et l'on
« a exprimé la crainte que l'exercice de notre droit
« de préférence ou de préemption sur le Congo belge
« pût être ultérieurement compromis par cette dis-
« position. Cette appréhension n'est pas fondée.
« Sans doute, le statut territorial du Bassin conven-
« tionnel du Congo ne pourra, à l'avenir, être modifié
« par le fait de l'une des puissances signataires de
« l'acte du 4 novembre, sans que l'autre puissance
« soit elle-même appelée, non-seulement à inter-
« venir, mais (et je signale ce point à toute l'attention
« du Sénat) à faire intervenir toutes les autres puis-
« sances signataires de l'acte de Berlin. C'est là une
« *garantie* pour la France autant que pour les autres
« États intéressés.....

« L'article 16 ne fait pas tomber le droit de préfé-
« rence reconnu à la France sur le Congo belge. Si

1. Discours prononcé à la Chambre par M. de Selves, ministre des affaires étrangères, dans la séance du 14 décembre 1911.

Journal officiel, nº du 15 décembre 1911. Chambre des députés, p. 3976.

« la Belgique voulait un jour aliéner sa colonie,
« elle devrait, comme par le passé, nous l'offrir en
« première ligne. Il s'ouvrirait ensuite une conver-
« sation générale. Mais, en tout état de cause, les
« puissances intéressées qui, pour la plupart, n'ont
« pas à l'heure présente reconnu notre droit de pré-
« férence, auraient, le jour venu, réclamé un entretien.
« Nous n'avons donc, sur ce point, fait aucune
« concession fâcheuse[1]. »

Malgré leur habile argumentation, les deux ministres ne parvinrent pas à convaincre et à rassurer tous les membres du Parlement.

A la Chambre des députés, M. Millerand, tout en acceptant la thèse ministérielle, fit comprendre que la clause de l'article 16 était rédigée en termes ambigus et pouvait donner lieu à une interprétation fâcheuse[2].

Au Sénat, M. Stéphen Pichon et M. de Las Cases formulèrent des critiques plus graves et plus précises. Suivant eux, l'article 16, malgré ses termes généraux, visait surtout le droit de préférence reconnu à la France : il compromettait gravement l'exercice de ce droit, puisqu'il disposait que la France et la Belgique, au lieu de conférer simplement entre elles, devraient désormais conférer aussi avec les puissances signataires de l'acte de Berlin, et, particulièrement, avec l'Allemagne.

1. Discours prononcé au Sénat par M. Poincaré, président du Conseil et ministre des affaires étrangères, dans la séance du 10 février 1912. *Journal officiel*, nº du 11 février 1912. Sénat, p. 222.
2. Discours prononcé à la Chambre par M. Millerand, dans la séance du 15 décembre 1911. *Journal officiel*, nº du 16 décembre 1911. Chambre des députés, p. 4016.

« N'avons-nous pas, disait M. Stéphen Pichon,
« modifié l'exercice de notre droit de préemption en
« ce qui concerne le Congo belge? Alors qu'il ne
« dépendait antérieurement que d'une entente entre
« la Belgique et la France, n'avons-nous pas stipulé
« que nous ne pourrions l'exercer qu'après avoir
« conféré avec les puissances signataires de l'acte
« de Berlin? M. de Kiderlen n'a pas manqué de
« faire valoir cette concession de notre part : à la
« commission du Reichstag, le 16 novembre, il a dit
« que le jour où la question du Congo s'ouvrirait,
« l'Allemagne serait appelée à jouer un rôle[1]. »

Et, de son côté, M. de Las Cases exprimait à peu près la même idée en disant : « Nous n'avons pas
« abandonné notre droit de préemption, mais nous
« l'avons singulièrement hypothéqué. Nous avons
« consenti à ce que désormais, si nous voulions
« acheter le Congo, nous devions causer avec l'Alle-
« magne[2]. »

Telles furent les deux thèses que divers orateurs exposèrent devant la Chambre et le Sénat.

De ces deux thèses, laquelle était conforme à la réalité?

Incontestablement, la seconde.

Pour s'en convaincre, il suffisait de voir comment le droit de préférence aurait été exercé avant la convention du 4 novembre 1911 et comment il devrait être

1. Discours prononcé au Sénat par M. Stéphen Pichon, dans la séance du 8 février 1912. *Journal officiel*, nº du 9 février, 1912. Sénat, p. 196.
2. Discours prononcé au Sénat par M. de Las Cases, dans la séance du 6 février 1912. *Journal officiel*, nº du 7 février 1912. Sénat, p. 156.

exercé d'après les termes de cette même convention.

Avant la conclusion de l'accord du 4 novembre 1911, la France, pour exercer son droit de préemption, aurait eu à négocier avec la Belgique, mais elle n'aurait pas eu à prendre l'avis d'une autre nation.

Au contraire, d'après les termes de cet accord, elle aurait désormais à conférer préalablement avec l'Allemagne, comme avec les autres puissances signataires de l'acte de Berlin[1].

La disposition de l'article 16, loin d'être une *garantie* pour la France, entravait sérieusement l'exercice de son droit de préemption, qui « se trouvait « soumis au contrôle de l'Allemagne[2]. »

Pourquoi donc la chancellerie allemande avait-elle exigé qu'une telle clause fut insérée dans la convention relative à l'Afrique équatoriale?

Le but qu'elle s'était proposé était bien connu.

Elle s'était dit qu'en intervenant dans les négociations ouvertes à propos de notre droit de préférence[3] et en suscitant certaines difficultés au cours de ces négociations, elle pourrait, par intimidation, se faire octroyer les territoires du Congo belge situés sur le prolongement des deux tentacules « inquiétants[4] » :

1. On a vu plus haut que l'arrangement franco-belge du 23 décembre 1908 supposait simplement une négociation préalable entre le gouvernement belge et le gouvernement français.

2. Baron Beyens. *L'Allemagne avant la guerre*, p. 231.

3. La chancellerie impériale pensait que le droit de préemption de la France ne tarderait pas à s'ouvrir.

Au mois de mai 1914, les journaux allemands qui prenaient le mot d'ordre chez M. de Jagow, secrétaire d'état aux affaires étrangères, répétèrent à l'envi que la Belgique allait vendre sa colonie du Congo.

4. Jules Renkin. L'Avenir du Congo belge.
Bulletin du Comité de l'Afrique française. 1916. Supplément, p. 67.

ce qui lui permettrait de réunir le Cameroun à l'Est-Africain au moyen d'un chemin de fer allant de l'océan Indien à l'océan Atlantique[1].

Cette idée fut bien mise en relief par plusieurs orateurs lorsqu'on discuta le projet de loi portant approbation de la convention du 4 novembre 1911.

A la Chambre des députés, dans la séance du 18 décembre 1911, M. Louis Dubois, démontra clairement que l'Allemagne rêvait de se constituer en Afrique équatoriale une immense colonie au détriment du Congo belge[2].

« Je me demande, disait-il, pourquoi l'Allemagne « a tenu à cet article 16 en vertu duquel nous ne pou- « vons pas songer à exercer ce droit de préemption « avant d'avoir causé avec elle, avant de nous être « entendus avec elle. Il est incontestable que c'était « pour nous aliéner en très grande partie, sinon en « totalité, notre droit. C'était autoriser de sa part « toutes les ambitions, ambitions qu'elle caresse de- « puis longtemps, tendant à réunir sa colonie du Ca- « meroun à travers le Congo belge à l'Afrique orien- « tale allemande, ce n'est un secret pour personne.

« Et si vous voulez bien jeter un regard sur la

1. Au mois de février 1914, le chemin de fer allemand de l'Est-Africain qui partait de Dar-ès-Salam sur l'océan Indien atteignit le lac Tanganyika, à Kigoma : sa longueur totale fut ainsi portée à 1.250 kilomètres.
Bulletin du Comité de l'Afrique française, 1914. Supplément, p. 113 et suiv.

2. Au Sénat, dans la séance du 5 février 1912, M. Jenouvrier fit aussi comprendre que l'Allemagne poursuivait avec acharnement la réalisation du plan conçu par Bismarck, qui consistait « à créer un Empire allemand « partant de l'Atlantique et allant jusqu'à l'océan Indien. »
Discours prononcé au Sénat par M. Jenouvrier, dans la séance du 5 février 1912.
Journal officiel, ns du 6 février 1912, Sénat, p. 140.

« carte, vous remarquerez que le point précis où elle « vient toucher l'Oubangui, est justement, de toute « cette région, la moins éloignée de l'Afrique orien- « tale allemande.

« Voyez-vous donc l'Allemagne qui s'avance de ce « côté? Eh vous prétendez, désormais, lui barrer la « route? Messieurs, il est des forces auxquelles on « ne barre pas la route, une fois qu'on les a laissées « se déchaîner[1]. »

C'était pour satisfaire ces ambitions et ces convoitises des Pangermanistes que l'on avait tenu, comme le disait M. de Kiderlen, à stipuler que « l'Allemagne « aurait le droit d'intervenir, si des négociations « venaient à s'ouvrir touchant les modifications ter- « ritoriales dans le Bassin international du Congo[2]. » On avait calculé que, grâce à cette stipulation, on pourrait tôt ou tard exécuter le plan qui consistait « à réunir le Cameroun, par le Congo belge, aux « possessions de l'Afrique orientale et à réaliser ainsi « l'unité de l'Empire africain allemand[3]. »

Nous venons d'indiquer l'origine et de fixer la portée de l'article 16 de la convention franco-allemande du 4 novembre 1911.

Il reste à voir si cet article est toujours en vigueur.

---

1. Discours prononcé à la Chambre par M. Louis Dubois, dans la séance du 18 décembre 1911.
Journal Officiel, nº du 19 décembre 1911, Chambre des députés, p. 4071.

2. Explications données par M. de Kiderlen à la Commission du budget du Reichstag, dans la séance du 16 novembre 1911.
Bulletin du Comité de l'Afrique française, 1911, p. 441.

3. Discours prononcé au Sénat par M. de Lamarzelle, dans la séance du 7 février 1912.
Journal Officiel, nº du 8 février 1912, Sénat, p. 173.

Nous n'hésitons pas à dire qu'il a pris fin du jour où l'Allemagne a déclaré la guerre à la France[1].

Sans doute, la clause dont il s'agit figure dans un traité de délimitation, mais elle a un objet bien spécial : elle tend à soumettre au contrôle de l'Allemagne notre droit de préférence sur le Congo belge. A raison de son caractère nettement politique, elle doit être considérée comme ayant été annulée par la survenance de la guerre[2].

Dès lors, si dans l'avenir notre droit de préemption venait à s'ouvrir, nous devrions négocier avec la Belgique, mais nous ne serions tenus de conférer ni avec l'Allemagne, ni avec toute autre puissance signataire de l'acte de Berlin[3].

Bien entendu, le Congo belge une fois acquis, nous devrions subir, quant à cette colonie, la double servitude qui grève, en vertu du même acte de Berlin, tout le Bassin conventionnel, à savoir : l'obligation de maintenir la liberté du commerce et l'obligation d'assurer la protection des indigènes[4].

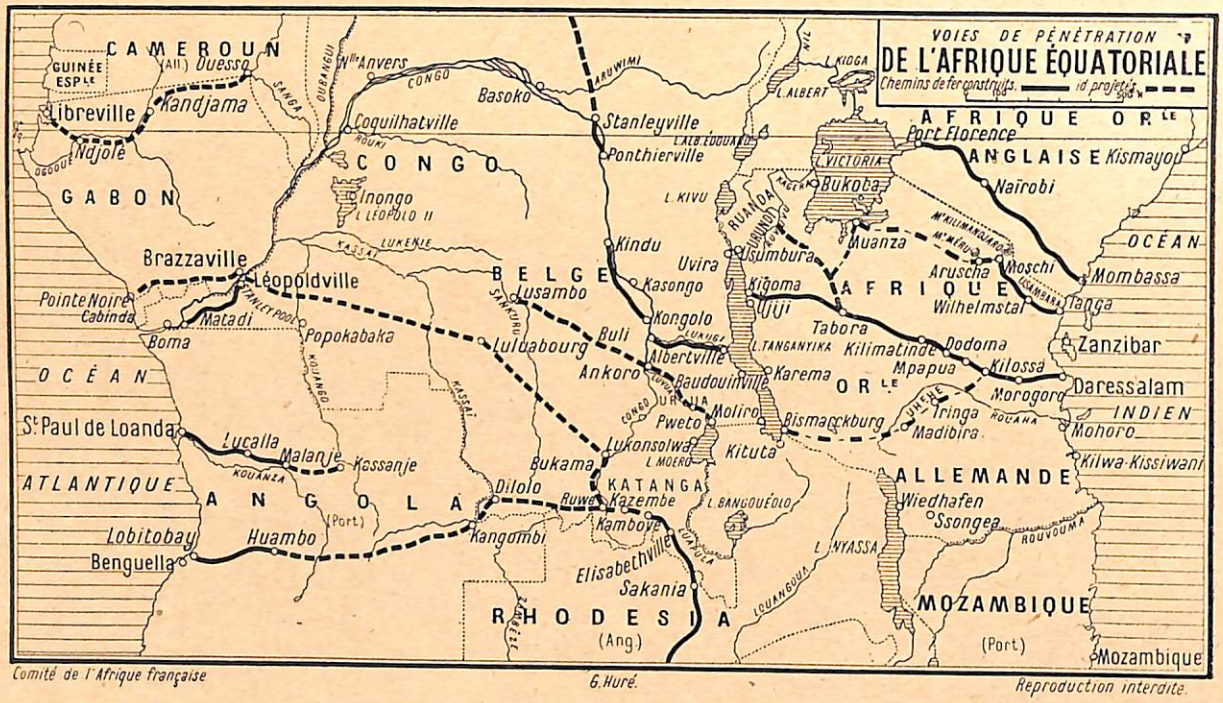
---

1. Cette déclaration de guerre eut lieu le 3 août 1914.

2. Cette clause n'a pas établi un état de choses définitif : elle a créé simplement une obligation conditionnelle pour les parties contractantes.
Voir à ce sujet : Bonfils-Fauchille, *Manuel de droit international public*, 7e édition, nº 860.

3. La France n'ayant pris un engagement qu'envers l'Allemagne, les autres puissances signataires de l'Acte de Berlin ne sauraient réclamer l'exécution de la clause. En un mot, l'article 16 de l'accord franco-allemand ne contient pas une véritable stipulation pour autrui en faveur de ces puissances.
Voir, à ce propos : Bonfils-Fauchille, *Manuel de droit international public*, 7e édition, nº 850.

4. Despagnet-de Boeck, *Cours de droit international public*, 4e édition, nº 78.



LE CHEMIN DE FER ALLEMAND DU TANGANYIKA

Terminé le 1er février 1914.

APPENDICE

DOCUMENT N° 1

Accord assurant à la France un droit de préférence sur les territoires de l'Association internationale, intervenu les 23-24 avril 1884.

I

M. STRAUCH, *Président de l'Association internationale du Congo, à Bruxelles*, à M. Jules FERRY, *Président du Conseil, Ministre des Affaires étrangères, à Paris.*

Bruxelles, le 23 avril 1884.

Monsieur le Ministre, l'Association internationale du Congo, au nom des stations et territoires libres qu'elle a fondés au Congo et dans la vallée du Niadi-Quillou[1], déclare formellement qu'elle ne les cédera à aucune Puissance, sous réserve des conventions particulières qui pourraient intervenir entre la France et l'Association pour fixer les limites et les conditions de leur action respective. Toutefois, l'Association désirant donner une nouvelle preuve de ses sentiments amicaux pour la France, s'engage à lui donner le droit de préférence, si, par des circonstances imprévues, l'Association était amenée un jour à réaliser ses possessions.

STRAUCH.

1. Ou mieux : Niari-Kouilou.

II

M. Jules Ferry, *Président du Conseil, Ministre des Affaires étrangères, à* M. Strauch, *Président de l'Association internationale du Congo, à Bruxelles.*

Paris, le 24 avril 1884.

Monsieur, j'ai l'honneur de vous accuser réception de la lettre, en date du 23 courant, par laquelle, en votre qualité de Président de l'Association internationale du Congo, vous me transmettez des assurances et des garanties destinées à consolider nos rapports de cordialité et de bon voisinage dans la région du Congo.

Je prends acte, avec grande satisfaction, de ces déclarations et, en retour, j'ai l'honneur de vous faire savoir que le Gouvernement français prend l'engagement de respecter les stations et territoires libres de l'Association et de ne pas mettre obstacle à l'exercice de ses droits.

Jules Ferry.

DOCUMENT N° 2

Déclaration interprétant la clause relative au droit de préférence de la France sur les territoires congolais, intervenue les 22-29 avril 1887.

I

M. Van Eetevelde, *Administrateur général des Affaires étrangères de l'État indépendant du Congo, à* M. Bourée, *Ministre de France, à Bruxelles.*

Bruxelles, le 22 avril 1887.

L'Association internationale africaine, lorsqu'elle a fait avec le Gouvernement de la République l'Arrangement de 1884[1], confirmé par la lettre du 5 février 1885[2], n'a pas entendu et n'a pu entendre, qu'en cas de réalisation de ses possessions, le droit de préférence reconnu à la France, envers toutes les autres Puissances, pût être opposé à la Belgique, dont le Roi Léopold était souverain; mais il va de soi que l'État du Congo ne pourrait céder ces mêmes possessions à la Belgique sans lui imposer l'obligation de reconnaître le droit de préférence de la France pour le cas où elle-même viendrait ultérieurement à les réaliser.

Cette explication n'enlève et n'ajoute rien aux actes rappelés ci-dessus : loin de leur être contraire, elle ne fait qu'en constater le sens; je suis autorisé à ajouter que c'est celui qu'y a attaché l'Auguste Fondateur de l'Association internationale africaine en les autorisant.

Van Eetevelde.

---

1. Il s'agit de l'accord des 23-24 avril 1884.
2. Lettre du Comte de Borchgrave d'Altona à M. Jules Ferry, en date du 5 février 1885.
A cette date, fut signée, entre la France et l'Association du Congo, la convention pour la délimitation de leurs possessions respectives.

II

M. Bourée, *Ministre de France, à Bruxelles, à* M. Van Eetevelde, *Administrateur général des Affaires étrangères de l'État indépendant du Congo.*

Bruxelles, 29 avril 1887[1].

Vous m'avez fait l'honneur de m'écrire, à la date du 22 avril, une lettre qui a pour objet d'établir que l'Association internationale africaine, lorsqu'elle a contracté avec le Gouvernement de la République l'engagement de 1884, confirmé par la lettre du 5 février 1885, n'avait pas entendu, qu'en cas de réalisation de ses possessions, le droit de préférence reconnu à la France envers toutes les autres Puissances, pût être opposé à la Belgique, dont le Roi Léopold était souverain. Vous ajoutiez, qu'il allait de soi, toutefois, que l'État du Congo ne pourrait céder ces mêmes possessions à la Belgique sans lui imposer l'obligation de reconnaître le droit de préférence de la France pour le cas où elle voudrait, elle-même, les réaliser.

Vous faites remarquer, d'autre part, que cette explication n'enlève, ni n'ajoute rien aux actes rappelés ci-dessus; que, loin *de leur être contraire,* elle ne fait qu'*en compléter le sens,* et que tel est bien celui qu'y a attaché l'Auguste Fondateur de l'Association internationale africaine en les autorisant.

En vous accusant réception de cette communication, je suis autorisé à vous dire que *je prends acte,* au nom du Gouvernement de la République, de l'interprétation qu'elle renferme et que vous présentez comme ayant toujours été celle que vous avez attachée à la Convention de 1884, en tant que cette interprétation n'est pas contraire aux actes internationaux préexistants.

Bourée.

1. A cette date, fut signé, entre la France et l'État indépendant du Congo, le protocole délimitant les frontières de leurs possessions respectives dans la région de l'Oubangui.

DOCUMENT N° 3

Arrangement portant règlement du droit de préférence de la France sur les territoires du Congo, signé à Paris le 5 février 1895.

Considérant qu'en vertu des lettres échangées les 23 et 24 avril 1884, entre M. Strauch, Président de l'Association internationale du Congo, et M. Jules Ferry, Président du Conseil et Ministre des Affaires étrangères de la République française, un droit de préférence a été assuré à la France pour le cas où l'Association serait amenée un jour à réaliser ses possessions, que ce droit de préférence a été maintenu lorsque l'État indépendant du Congo a remplacé l'Association internationale;

Considérant qu'en vue du transfert à la Belgique des possessions de l'État indépendant du Congo, en vertu du traité de cession du 9 janvier 1895, le Gouvernement belge se trouvera substitué à l'obligation contractée sous ce rapport par le Gouvernement dudit État;

Les soussignés sont convenus des dispositions suivantes qui régleront désormais le droit de préférence de la France à l'égard de la Colonie belge du Congo :

Article premier. — Le Gouvernement belge reconnaît à la France un droit de préférence sur ses possessions congolaises, en cas d'aliénation de celles-ci à titre onéreux en tout ou en partie.

Donneront également ouverture au droit de préférence de la France, et feront, par suite, l'objet d'une négociation préalable entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement belge, tout échange des territoires congolais avec une Puissance étrangère, toute location des dits territoires, en tout ou en partie, aux mains d'un État étranger ou d'une Compagnie étrangère investie de droits de souveraineté.

Art. 2. — Le Gouvernement belge déclare qu'il ne sera

jamais fait de cession à titre gratuit de tout ou partie de ces mêmes possessions.

ART. 3. — En foi de quoi, les soussignés ont dressé le présent arrangement qu'ils ont revêtu de leur cachet.

Fait en double exemplaire, à Paris, le 5 février 1895[1].

Signé : G. HANOTAUX.
Signé : Baron D'ANETHAN.

---

1. Cet arrangement devint caduc et ne fut jamais mis en vigueur. Les dispositions qu'il contenait ont été reproduites par l'arrangement du 23 décembre 1908.

DOCUMENT N° 4

Arrangement portant règlement du droit de préférence de la France sur les territoires de l'État du Congo, signé à Paris le 23 décembre 1908.

Considérant qu'en vertu des lettres échangées les 23 et 24 avril 1884, entre M. Strauch, Président de l'Association internationale du Congo, et M. J. Ferry, Président du Conseil et Ministre des Affaires étrangères de la République française, un droit de préférence a été assuré à la France pour le cas où l'Association serait amenée un jour à réaliser ses possessions, que ce droit de préférence a été maintenu lorsque l'État indépendant du Congo a remplacé l'Association internationale;

Considérant qu'à la suite du transfert à la Belgique des possessions de l'État indépendant du Congo, en vertu du traité de cession du 28 novembre 1907, et de l'acte additionnel à ce traité en date du 5 mars 1908, le Gouvernement belge se trouve substitué à l'obligation contractée sous ce rapport par le Gouvernement dudit État.

Les soussignés sont convenus des dispositions suivantes qui régleront désormais le droit de préférence de la France à l'égard de la Colonie belge du Congo.

ARTICLE PREMIER. — Le Gouvernement belge reconnaît à la France un droit de préférence sur ses possessions congolaises, en cas d'aliénation de celles-ci à titre onéreux, en tout ou en partie.

Donneront également ouverture au droit de préférence de la France et feront, par suite, l'objet d'une négociation préalable entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement belge, tout échange des territoires congolais avec une Puissance étrangère; toute concession[1], toute loca-

---

1. Les mots « toute concession » ne se trouvent pas dans l'article 1er de l'arrangement du 5 juin 1895.

tion des dits territoires, en tout ou en partie, aux mains d'un État étranger ou d'une Compagnie étrangère investie de droits de souveraineté.

ART. 2. — Le Gouvernement belge déclare qu'il ne sera jamais fait de cession, à titre gratuit, de tout ou partie de ces mêmes possessions.

ART. 3. — Les dispositions prévues aux articles ci-dessus s'appliquent à la totalité des territoires du Congo belge.

En foi de quoi, les soussignés ont dressé le présent arrangement qu'ils ont revêtu de leurs cachets.

Fait en double exemplaire, à Paris, le 23 décembre 1908[1].

(L. S.) *Signé :* S. PICHON.
Signé : A. LECHAIT.

1. Cet arrangement, approuvé par la Chambre des députés le 11 juillet 1911 et par le Sénat le 25 mars 1912, a été promulgué par le décret du 22 avril 1912, *Journal officiel*, nº du 24 avril 1912, p. 3954.

69662

En terminant cette monographie, je crois devoir remercier M. Auguste TERRIER, *qui a bien voulu mettre à ma disposition les clichés du Comité de l'Afrique française.*

R. DE C.

Toulouse, Imp. DOULADOURE, rue St-Rome, 39. — 2345.